

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2017〕78号

云南省人民政府办公厅关于创新农村基础设施 投融资体制机制的实施意见

各州、市、县、区人民政府，省直各委、办、厅、局：

农村基础设施是社会主义新农村建设的重要内容，是农村经济社会发展的重要支撑。近年来，我省农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设步伐不断加快，生产生活条件逐步改善，但由于历史欠账较多、资金投入不足、融资渠道不畅等原因，农村基础设施仍比较薄弱，与全面建成小康社会的要求还有较大差距。“十三五”期间，我省农村基础设施建设的任务十分繁重，迫切需要创新投融资体制机制，加大建设和管护投入，全面补齐农村基础设施发展短板。为贯彻落实《国务院办公

厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）精神，促进我省农村基础设施投融资体制机制改革创新改革，经省人民政府同意，现提出以下意见：

一、总体思路

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和考察云南重要讲话精神，紧紧围绕建成我国民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心，全面建成小康社会和跨越式发展要求，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以加快补齐农村基础设施短板、推进城乡发展一体化为目标，以创新投融资体制机制为突破口，明确事权责任，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村基础设施建设和管理水平。

（二）基本原则

政府主导、社会参与。坚持农村基础设施的公共产品定位，强化政府投入和主导责任，加强城乡基础设施统筹规划，发挥政府投资的引导作用和放大效应，加大政策支持力度。破除体制机制障碍，引导和鼓励社会资本投向农村基础设施领域，提高建设和管护市场化、专业化程度。

农民受益、民主决策。发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导农民和农村集体经济组织积极参与农村基础设施项目建设和管理，推动决策民主化，保障农民知情权、参与权和监督权。

因地制宜、分类施策。发挥各级政府和投资主体的积极性，探索适合不同地区、不同农村基础设施特点的投融资机制。兼顾公平与效率，实施差别化投融资政策，加大对贫困地区农村基础设施的支持力度。

建管并重、统筹推进。坚持先建机制、后建工程，合理确定农村基础设施投融资模式和运行方式。推进农村基础设施投融资体制机制与建设管护机制创新、农村集体产权制度改革等有机结合，实现可持续发展。

（三）主要目标。到 2020 年，基本形成投资主体多元、融资渠道多样、充满活力的投融资体制，逐步建立市场运作、专业高效的建管机制，城乡基础设施建设管理一体化水平明显提高，农村基础设施条件明显改善，美丽宜居乡村建设取得明显进展，广大农民共享改革发展成果的获得感进一步增强。

二、构建多元化投融资新格局，健全投入长效机制

（四）建立健全分级分类投入体制。明确各级政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、中央支持、省级统筹、县级负责的农村基础设施投入体系。对农村道路等没有收益的基础设

施，建设投入以政府为主，鼓励社会资本和农民及农村集体经济组织参与。对农村供水、污水垃圾处理等有一定收益的基础设施，建设投入以政府和社会资本为主，积极引导农民和农村集体经济组织投入。对农村供电、电信等以经营性为主的基础设施，建设投入以企业为主，政府对贫困地区和重点区域给予补助。（责任单位：省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、能源局，省通信管理局，各州、市、县、区人民政府）

（五）建立完善财政投入稳定增长机制。在积极争取中央资金支持的同时，建立健全省、州市、县三级财政对农村基础设施投入稳定增长的长效机制，继续把农业农村作为我省固定资产投资的重点领域，积极调整财政预算支出结构，大幅度增加各级财政对农村基础设施的投入，切实加大地方债券用于农村基础设施建设的比例。统筹政府土地出让金、政府性基金及行政事业性收费等各类资金，划出一定比例支持农村基础设施建设。支持各级政府以规划为依据，整合经不同渠道下达但建设内容相近的资金，按照“资金性质不变，管理渠道不变，统筹使用，各司其职，形成合力”的原则，统筹建设农村基础设施。（责任单位：省发展改革委、财政厅，各州、市、县、区人民政府）

（六）创新政府投资支持方式。发挥政府投资的引导和撬动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖

代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持农村基础设施建设，形成财政资金与社会资金、自有资金与信贷资金共同投入的有效机制。加强政府投资与政策性金融、银行债券、农村信用社基金、保险等资金协调配合。通过募集农村基础设施建设投资基金、发行一般债券、专项债券等支持农村道路、供水、污水处理等农村基础设施建设，探索发行县级农村基础设施建设项目集合债。支持符合条件的企业发行企业债券，用于农村供电、电信设施建设。鼓励有条件的地区将农村基础设施与产业、园区、特色小镇、乡村旅游等进行捆绑，实行一体化开发和建设，实现相互促进、互利共赢。（责任单位：省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、能源局、农村信用社联合社，省通信管理局、人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局，各州、市、县、区人民政府）

（七）加快政府和社会资本合作。支持各地通过政府和社会资本合作（PPP）模式，以特许经营、股权合作、政府购买服务等方式引导社会资本投向农村基础设施领域。支持各级政府采取组合项目、连片开发等整体打包的形式，提高和稳定项目收益能力，并建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。对农村基础设施项目在用电、用地等方面优先保障。（责任单位：省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、环境保护厅、国土资

源厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、水利厅、能源局，各州、市、县、区人民政府)

(八) 充分调动农民参与积极性。尊重农民和农村集体经济组织主体地位，加强宣传引导，充分调动农民和农村集体经济组织的积极性，鼓励其积极参与农村基础设施决策、设计、投入、施工、管护等过程。完善村民一事一议制度，合理确定筹资筹劳限额，加大财政奖补力度。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。推行农村基础设施建设项目公示制度，发挥村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。(责任单位：省民政厅、财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业厅、林业厅、水利厅，各州、市、县、区人民政府)

(九) 加大金融支持力度。政策性银行和开发性金融机构要结合各自职能定位和业务范围，强化对农村基础设施建设的支持。鼓励商业银行加大农村基础设施信贷投放力度，改善农村金融服务。发挥农业银行、农村信用社面向“三农”、商业运作的优势，加大对农村基础设施的支持力度。支持银行业金融机构开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。完善涉农贷款财政奖励补助政策，支持收益较好、能够市场化运作的农村基础设施重点项目开展股权和债权融资。建立并规范发展融资担保、保险等多种形式的增信机制，提高各类投资建设主体的融资能力。

加快推进农村信用体系建设，发展普惠金融，开展县域金融改革创新和服务便利化试点，加强对农村中小微企业特别是贫困地区的金融服务，提高直接融资比重，有效增强对实体经济的资金供给。鼓励利用国际金融组织和外国政府贷款建设农村基础设施。（责任单位：省发展改革委、财政厅、金融办、农村信用社联合社，人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局、云南保监局、农业发展银行云南省分行、农业银行云南省分行，各州、市、县、区人民政府）

（十）强化国有企业社会责任。切实发挥烟草企业、输配电企业、基础电信运营企业的主体作用，加大对农村水利、电网改造升级、电信设施建设的投入力度。落实好“十三五”农村电网建设攻坚工程实施方案，积极推进农村电网替代，在重点生态功能区实施“以电代柴”。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，支持中央企业和地方企业通过帮扶援建等方式参与农村基础设施建设，重点加强建档立卡贫困村基础设施建设。（责任单位：省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、国资委、扶贫办、能源局，各州、市、县、区人民政府）

（十一）引导社会各界积极援建。深入开展“挂包帮、转走访”帮扶工作，鼓励企业、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶、包村包项目等形式，支持农村基础设施建设和运行管护。引导国内外机构、基金会、社会团体和各界人士依托公益捐助平

台，为农村基础设施建设筹资筹物。落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策。进一步推进扶贫协作，支持贫困地区农村基础设施建设。（责任单位：省发展改革委、民政厅、财政厅、地税局、扶贫办，省国税局，各州、市、县、区人民政府）

三、建立完善建设管护机制，保障工程长期发挥效益

（十二）完善农村公路建设养护机制。省财政对农村公路建设给予补助，各州、市、县、区人民政府应将农村公路建设、养护、管理机构运行经费及人员基本支出纳入一般公共财政预算，安排必要的财政资金，保证农村公路的正常建设养护。推广农村公路“建养一体化”模式，通过政府购买服务等方式，引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。坚持“养建并重”“以建补养”“以路养路”的发展思路，鼓励以拍卖或转让公路冠名权、绿化经营权、广告经营权和路域资源开发权等方式，多方筹集农村公路建设和养护资金。结合物价上涨、里程增加、等级提升等因素，合理确定农村公路养护资金补助标准。（责任单位：省发展改革委、财政厅、交通运输厅，各州、市、县、区人民政府）

（十三）深化农村供水设施产权制度改革。逐步建立维修养护市场化运作机制，以公共财政管养维护资金为引导，培育农村供水工程维修养护市场，创新专业化、多元化的水利公共服务管理模式。按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担”的原则，明晰工程产权。以政府投入为主兴建、规模较大的农村集中供水基

基础设施，由县级政府或其授权部门根据国家有关规定确定产权归属；以政府投入为主兴建、规模较小的农村供水基础设施，资产交由农村集体经济组织或农民用水合作组织所有；单户或联户农村供水基础设施，国家补助资金所形成的资产归受益农户所有；社会资本投资兴建的农村供水基础设施，所形成的资产归投资者所有，或依据投资者意愿确定产权归属。各级财政支持的各类小型项目，优先安排农村集体经济组织、农民合作组织等作为建设管护主体，强化农民参与和全程监督。建立健全管护制度，工程产权所有者作为工程的管护主体，要落实管护责任，确保工程正常运行。鼓励开展农村供水设施产权交易，通过拍卖、租赁、承包、股份合作、委托经营等方式将一定期限内的管护权、收益权划归社会投资者。推进国有供水企业股份制改造，引入第三方参与运行管理。（责任单位：省发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅、水利厅，各州、市、县、区人民政府）

（十四）理顺农村污水垃圾处理管理体制。探索建立农村污水垃圾处理统一管理体制，切实解决多头管理问题。鼓励实施城乡生活污水“统一规划、统一建设、统一运行、统一管理”集中处理与农村污水“分户、联户、村组”分散处理相结合的模式，完善农村垃圾“户分类、村组收集、乡镇转运、州市县区处理”集中处置与“户分类、村组收集、乡镇（或村）就地处理”分散处置相结合的模式，推动农村垃圾分类和资源化利用，推广建立

村庄保洁制度。推进建立统一的农村人居环境建设管理信息化平台，促进有关资源统筹利用。开展省级农村人居环境示范州、市、县、区建设，全面落实农村环保“以奖促治、以奖代补”的政策，推动“生态文明村”建设试点工程建设。（责任单位：省财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅，各州、市、县、区人民政府）

（十五）推进农村电力管理体制变革。加快建立规范的现代电力企业制度，鼓励有条件的增量配电网区域开展混合所有制改革试点。按照国家有关规定开展增量配电业务改革试点项目申报，逐步向符合条件的市场主体开放试点区域增量配电网投资业务，通过招标等市场化机制，公平、公开、公正优选确定项目业主，颁发电力业务许可证（供电类）或赋予相应业务资质。鼓励以混合所有制方式发展配电业务，通过公私合营模式引入社会资本投资参与农村电网改造升级及运营。支持社会资本建设清洁能源项目和分布式电源并网工程。（责任单位：省发展改革委、能源局，各州、市、县、区人民政府）

（十六）鼓励民间资本参与农村信息化建设。创新农村电信基础设施建设项目融资模式，支持民间资本以资本入股、业务代理、网络代维等多种形式与基础电信企业开展合作，参与农村电信基础设施建设。逐步开展试点，鼓励和引导民间资本开展农村宽带接入网络建设和业务运营。（责任单位：省工业和信息化委，

省通信管理局，各州、市、县、区人民政府)

(十七) 完善项目管理和绩效评价体系。健全涵盖供求决策、投资管理、建设运营等全过程、多层次的农村基础设施建设项目综合评价体系，按照农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等分类开展评价。对具备条件的项目，可通过招标或竞争性比选的方式选择具有较高专业水准、公信力强的第三方机构，参与项目前期论证、招投标、建设监理、效益评价等，建立绩效考核、监督激励和定期评价机制。(责任单位：省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、能源局，省通信管理局，各州、市、县、区人民政府)

四、健全定价机制，激发投资动力和活力

(十八) 合理确定农村供水价格。在建立使用者付费制度、促进节约用水的基础上，完善农村供水水价形成机制。对城镇公共供水管网覆盖区域内用户，不区分城镇、农村户口，实行统一的居民阶梯水价政策。对实行农村集中式供水的，在完善计量设施和水费计收机制的基础上，加强成本监审，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行有偿服务、计量收费。各级政府和具备条件的农村集体经济组织可根据实际情况对运营单位进行合理补偿。通过加强水费征收和运行维护费用补偿等措施，保障工程正常运行及日常维护。(责任单位：省水利厅、物价局，各州、

市、县、区人民政府)

(十九) 探索建立污水垃圾处理农户缴费制度。鼓励先行先试，在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度，保障运营单位获得合理收益，综合考虑污染防治形势、经济社会承受能力、农村居民意愿等因素，按照一事一议的方式，合理确定缴费水平和标准，建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。向城镇排水与污水处理设施排放污水、废水的单位和个人，应当按照污水处理费征收使用管理办法的要求，缴纳污水处理费。完善农村污水垃圾处理费用调整机制，建立上下游价格调整联动机制，价格调整不到位时，各级政府和具备条件的村集体可根据实际情况对运营单位给予合理补偿。(责任单位：省财政厅、住房城乡建设厅、物价局，各州、市、县、区人民政府)

(二十) 完善输配电价机制。落实国家输配电价政策，严格成本审核和监管。对农业、林木培育和种植、畜牧业、渔业生产用电，农业灌溉用电，以及农业服务业中的农产品初加工用电执行农业生产用电价格。按照云南省城乡居民生活用能实施电能替代用电价格方案，落实每户每年1560千瓦时、每千瓦时0.36元的城乡居民电能替代用电价格政策，年用电量超过1560千瓦时的，执行居民阶梯电价政策。落实好“两分钱”农网还贷资金政策，研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。(责任单位：省物价局、能源局，各州、市、县、区人民政府)

(二十一) 推进农村地区宽带网络提速降费。加快农村宽带网络建设，深入推进电信普遍服务补偿机制试点工作，重点支持农村及偏远地区宽带网络建设和运行维护。引导基础电信企业公平竞争。推动基础电信企业简化资费结构，切实提高农村宽带上网等业务的性价比，为农村贫困户提供更加优惠的资费方案，为发展“互联网+”提供有力支撑。(责任单位：省工业和信息化委、财政厅，省通信管理局，各州、市、县、区人民政府)

五、保障措施

(二十二) 强化规划引领作用。坚持规划先行，发挥好规划在创新农村基础设施投融资体制机制中的统领和引导作用。以推动城乡一体化发展为目标，以省级国民经济和社会发展规划为统领，衔接协调各类规划，科学编制县域乡村建设规划，明确农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设布局，推动城镇基础设施向农村延伸。(责任单位：省住房城乡建设厅，各州、市、县、区人民政府)

(二十三) 完善有关政策制度。完善农村基础设施投融资有关政策制度，依法保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境，为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。适应“放管服”改革要求，深入推进农村基础设施投融资体制改革，加快修订有关规定，适当放宽对农村小型基础设施投资项目管理“四制”要求，有效提高事中事后监管水平。(责任单位：省发展

改革委、工业和信息化委、财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、能源局，省通信管理局，各州、市、县、区人民政府)

(二十四) 严格落实主体责任。各级政府要把农村基础设施建设管护摆上重要议事日程，统筹行政区域内国有林区、林场、垦区等基础设施建设，积极创新投融资体制机制。县级政府是农村基础设施建设管护的责任主体，要结合本地实际，制定实施意见，确保各项措施落到实处。(责任单位：各州、市、县、区人民政府)

(二十五) 加强部门协作配合。省直有关部门要根据本意见，按照职责分工，密切协作配合，抓紧制定有关配套措施。省发展改革委要会同有关部门对本意见落实情况进行跟踪分析和定期评估，并向省人民政府报告。(责任单位：省发展改革委，省直有关部门)

云南省人民政府办公厅

2017年7月22日

(此件公开发布)

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2017年7月24日印发

